



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Statsråden

Stortinget, Næringskomiteen

Deres ref
HM/fg

Vår ref
-20/4609-

Dato
28. oktober 2020

Dokument 8:14 S (2020-2021) om bedre merking av matvarer

Jeg viser til representantforslag fra stortingsrepresentantene Geir Pollestad, Emilie Enger Mehl, Kjersti Toppe og Åslaug Sem-Jacobsen om bedre merking av matvarer oversendt landbruks- og matministeren fra Næringskomiteen i brev datert 16. oktober 2020.

Regelverket om matinformasjon til forbrukerne, herunder om merking av mat, er i hovedsak Helse- og omsorgsdepartementets ansvar etter myndighetsfordelingen mellom de tre matdepartementene under matloven. Forespørselen om vurdering av representantforslaget er derfor overført fra landbruks- og matministeren til meg.

Representantforslaget omfatter fire spesifiserte forslag. Jeg vil først redegjøre for generelle forhold som gjelder for alle de fire forslagene før jeg kommenterer hvert enkelt forslag.

Generelt om regelverket om matinformasjon og merking

Regjeringen er opptatt av at vi skal ha god forbrukerinformasjon og riktig merking av mat. Regelverket om matinformasjon og merking av mat skal sikre at forbrukerne får nødvendig og korrekt informasjon slik at de har et godt grunnlag for å foreta velbegrunnede valg og bruke næringsmidlene på en trygg måte.

Regelverket fastsetter hvilke opplysninger som er obligatoriske og hvordan de skal angis i merkingen. Dette omfatter matvarens navn, ingrediensliste, eventuelle allergener, mengde av visse ingredienser, nettoinnhold, holdbarhet, lagrings- og bruksbetingelser, navn på produktansvarlig eller importør, opprinnelsesland eller -sted samt næringsdeklarasjon. Regelverket fastsetter også vilkår og rammer for de opplysningene om matvarene som frivillig kan angis i merkingen i tillegg til de opplysningene som er obligatoriske.

Matinformasjonen skal ikke være villedende for forbrukerne, verken når det gjelder opplysninger om art, identitet, egenskaper, sammensetning, mengde, holdbarhet, opprinnelse eller produksjonsmåte. Kravene til korrekt informasjon gjelder uavhengig av om opplysningene gis gjennom merkingen på matvarene eller på andre måter, for eksempel på plakater og prismerker i butikkene eller på internett. Kravene gjelder også uavhengig av om opplysningene er obligatoriske eller gis på frivillig grunnlag. Hvert enkelt ledd i mat- og handelskjeden er forpliktet til å videreformidle tilstrekkelige og korrekte opplysninger om råvarene og matvarene slik at merkingen på de ferdigpakkede produktene er korrekt.

Regelverket om matinformasjon og EØS-avtalen

Det norske regelverket om matinformasjon er i hovedsak harmonisert med regelverket i EU. De generelle prinsippene og kravene er fastsatt i matinformasjonsforordningen og spesifisert i utfyllende regler til denne forordningen. For visse matvarer, for eksempel ferskt kjøtt, er det gitt særskilte bestemmelser om merking som er tatt inn i EØS-avtalen. For flere landbruks- og fiskerivarer er det i tillegg gitt særskilte bestemmelser om merking som ikke er tatt inn i EØS-avtalen fordi de er gitt i rettsakter som hører til den felles landbruks- og fiskeripolitikken.

Det har pågått en stadig utvikling av regelverket om merking og matinformasjon. Dette felles regelverket har vært viktig for forbrukerne og matprodusentene og for samhandelen. Gjennom flere revisjoner har regelverket blitt styrket for å ivareta helse- og forbrukerhensyn. Utviklingen av hvilke opplysninger produktansvarlige og importører har plikt til å fremskaffe og angi i merkingen har alltid vært en balanse mellom hvilke krav som anses nødvendige vurdert ut fra et utbredt behov hos et flertall av forbrukerne, hvilke krav som er forholdsmessige og rettslig mulige samt hvilke krav det er praktisk og økonomisk gjennomførbart å fremskaffe nødvendig bakgrunnsinformasjon og dokumentasjon for.

Videre utvikling av regelverket om matinformasjon utgjør en betydelig del av de tiltakene Europa-kommisjonen foreslår i *Farm to Fork*-strategien for bærekraftige matsystemer som ble framlagt i vår. Dette gjelder for eksempel mer lettfattelig ernæringsmerking, mer nøyaktig angivelse av opprinnelse for bestemte næringsmidler, lettere forståelig angivelse av holdbarhetstid samt utvikling av et EU-rettslig rammeverk for bærekraftmerking som skal sette forbrukerne i stand til å gjøre bærekraftige matvalg.

Regjeringen er opptatt av å støtte utviklingen av et styrket regelverk i EU. Gjennom EØS-avtalen har Norge gode muligheter til å delta i utviklingen av de delene av regelverket om matinformasjon og merking som er tatt inn i EØS-avtalen. Samtidig begrenser EØS-avtalen norske myndigheters frihet til å vedta norske nasjonale regler. Matinformasjonsforordningen tillater ikke at medlemsstatene fastsetter nasjonale regler når det gjelder spørsmål som forordningen harmoniserer, med mindre dette er tillatt i EU/EØS-retten. Unntaket er bestemte nasjonale regler som gjelder matinformasjon ved omsetning av ikke ferdigpakkede matvarer. Regjeringen må ta disse EØS-rettslige begrensningene med i vurderingen av forslagene.

Vurdering av de fire fremsatte forslagene

Forslag 1: *Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om forbud mot å selge importerte produkter av kjøtt, melk, frukt og grønt i samme type emballasje som norske produkter.*

Regelverket om matinformasjon regulerer ikke "type emballasje", men fastsetter hvilke obligatoriske opplysninger som skal angis i merkingen. Disse kravene gjelder uavhengig av om matvarene er produsert i Norge eller om de er importert. Opplysningene skal ikke villede forbrukerne, heller ikke om opprinnelse, verken når de er obligatoriske eller når de gis frivillig, for eksempel som følge av deltagelse i frivillige merkeordninger. Den produktansvarlige innenfor EØS-området eller den som importerer varene til EØS-området, er ansvarlig for at de opplysningene som angis i merkingen er korrekte og ikke villedende.

Jeg mener at kravene til korrekt merking som ikke er villedende, ivaretas gjennom gjeldende regelverk. Innenfor rammene av regelverket er det ikke hjemmel for å vedta nasjonale krav til hvilken type emballasje som skal benyttes, verken for norske eller importerte produkter.

Forslag 2: *Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om krav til merking av antibiotikaforbruk under produksjon av kjøtt- og melkeprodukter.*

Jeg er helt enig med forslagsstillerne i at kampen mot antibiotikaresistens er viktig, både i humanmedisinen og i husdyrbruket. Det er ikke klart om forslaget gjelder krav til merking av antibiotikaforbruk knyttet konkret til det enkelte produktet og om merkingen skal baseres på forbruket til enkeltdyr, besetninger eller dyrearter, eventuelt kombinert med ulike driftsformer, eller knyttet til forbruket i ulike medlemsstater og/eller regioner. Slik merking vil kunne kreve opplysninger, sammenstillinger og dokumentasjon som i dag enten ikke foreligger eller ikke viderefremmes mellom de ulike leddene i matkjeden fra primærproduksjon til ferdigpakkede matvarer. Det vil i tillegg være vanskelig å gjennomføre på kjøtt- og melkeprodukter, som i praksis ofte inneholder råvarer fra flere enkeltdyr, besetninger, regioner eller medlemsstater.

Mattryggheten knyttet til bruk av legemidler til dyr, herunder antibiotika, ivaretas ved at det stilles krav til veterinære diagnoser, krav til indikasjoner for bruk, krav til forskrivning og forsvarlig bruk, krav til tilbakeholdelsestider etter behandling og krav til maksimalt tillatte restmengder i mat og fôr. Dette sikrer at det ikke omsettes mat som inneholder rester av legemidler over disse grenseverdiene.

Bekjempelsen av antibiotikaresistens kan i mindre grad ivaretas med krav til merking knyttet til de enkelte produktene, men heller ved forebyggende helsetiltak og begrensning i bruken av antibiotika. Den nye forordningen om veterinære legemidler, som vil gjelde i EU fra 2022, har som et av sine formål å bidra til dette, både i EU og ved import av matvarer av animalsk opprinnelse fra tredjestater.

Det finnes frivillige merkeordninger i enkelte medlemsstater som ut fra visse spesifikasjoner gjør at produktene fra tilsluttede bønder, foredlere og butikker merkes med "oppdrettet uten bruk av antibiotika". Slike merker eller påstander er omfattet av kravene til frivillige

opplysninger i regelverket om matinformasjon, og skal være korrekte, dokumenterbare og ikke villedende for forbrukerne.

Som et tiltak under *Farm to Fork*-strategien har Europakommisjonen foreslått at det skal utarbeides et rammeverk for bærekraftmerking for å sette forbrukerne i stand til å gjøre bærekraftige matvalg. Innenfor et slikt rammeverk kan bruk av antibiotika og legemidler eller plantevernmidler være aktuelle elementer.

Jeg kan vanskelig se at en norsk nasjonal regel med krav til merking med antibiotikaforbruk under produksjonen av kjøtt- og melkeprodukter er mulig innenfor gjeldende regelverk. Jeg viser også til at landbruks- og matministeren i samarbeid med meg 12. juni 2020 svarte på skriftlig spørsmål nr. 1836 fra stortingsrepresentant Nicholas Wilkinson om antibiotikamerking av kjøttvarer.

Forslag 3: *Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag om opprinnelsesmerking på bearbejdede produkter.*

EØS-avtalen gir klare begrensninger for hvilke obligatoriske merkingskrav medlemsstatene på nasjonalt nivå kan vedta ut over de harmoniserte kravene til obligatoriske opplysninger. Nye tiltak knyttet til opprinnelsesmerking er under utredning i EU som del av *Farm to Fork*-strategien, særlig med sikte på obligatorisk opprinnelsesmerking av bestemte matprodukter. Det er grunn til å tro at reglene om opprinnelsesmerking av visse ingredienser, for eksempel melk og kjøtt i bearbejdede produkter, vil bli strammet inn som en følge av disse prosessene. Norge kan støtte og påvirke utviklingen av slike regler som vil pågå de nærmeste årene.

På bakgrunn av de EØS-rettslige begrensningene og de prosessene som er satt i gang i EU, anser jeg det ikke formålstjenlig å foreslå utarbeidelse av norske nasjonale regler nå.

Forslag 4: *Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til hvordan merkingen kan bedres i restaurant og storhusholdningsmarkedet.*

Jeg antar forslaget gjelder mat som serveres til gjester eller bringes ut til kunder eller eldre, og ikke råvarer til restaurant- og storhusholdningsmarkedet. Matinformasjonsforordningen har særskilte bestemmelser om opplysninger ved omsetning av ikke ferdigpakke de matvarer. For ikke ferdigpakke de matvarer gjelder det kun et særskilt krav om å angi opplysninger om mulig innhold av spesifiserte stoffer eller produkter som forårsaker allergier eller intoleranser. Ut over dette obligatoriske kravet står medlemsstatene langt på vei fritt til å vedta nasjonale regler om hvilke av de andre opplysningene som ville vært obligatoriske dersom de samme matvarene ble omsatt ferdigpakket, som skal gis dersom matvarene frambys til sluttforbruker uten å være ferdigpakket. Medlemsstatene kan også vedta nasjonale regler om hvordan disse opplysningene skal gjøres tilgjengelige. Norge har ikke vedtatt slik nasjonale regler.

Andre opplysninger enn om allergener, for eksempel om de enkelte matrettenes størrelse, ingredienser, opprinnelse eller næringsinnhold kan derfor formidles frivillig, for eksempel i menyer og brosjyrer eller oppslag ved disken. De kan også formidles muntlig fra ansatte i forbindelse med salg fra manuelle disker, ved utlevering eller i serveringssituasjoner.

Dersom opplysningene skal gis i ett eller annet skriftlig format, vet jeg at det kan være store utfordringer knyttet til hvordan aktuelle serveringsvirksomheter skal kunne oppfylle kravene. De aktuelle virksomhetene har svært forskjellig karakter; fra stjerne restauranter som ofte vil framheve råvarenes opphav eller egenskaper, til veikroer, konditorier, bedriftskantiner eller institusjonskjøkken som lager smørbrød eller middagsretter ut fra dagens tilbud. Særlig for de virksomhetene som serverer "ikke standardiserte matretter" eller som skifter meny daglig, kan det være uforholdsmessig byrdefullt og krevende dersom de skal gi skriftlig informasjon. For virksomheter som selger "standardiserte matretter", for eksempel hamburgerkjeder eller hurtigmatkonsepter, vil det være enklere. Allerede er det flere som har skriftlig informasjon, for eksempel ingrediensliste eller næringsdeklarasjon, tilgjengelig for kundene.

Det er ikke klart hvilke opplysninger forslagsstillerne ønsker bedre formidlet og i hvilken form det skal skje. Samtidig ser jeg at et generelt krav om skriftlig informasjon vil være krevende, særlig sett i lys av de store forskjellene det er mellom ulike virksomheter som serverer mat. Jeg ser derfor ikke for meg at det er aktuelt å komme tilbake med et forslag.

Med hilsen



Bent Høie